

EXECUÇÃO DE QUANTIA CERTA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA : inexigibilidade de precatório requisitório quando se tratar de crédito de natureza alimentícia : art. 100 da Constituição Federal*

JOSÉ AUGUSTO DELGADO**

Juiz do Tribunal Regional Federal da 5ª Região

1. Introdução

Com a vigência da Constituição Federal de 5.10.88, o instituto do precatório requisitório, meio processual da parte alcançar a satisfação da execução de quantia certa contra a Fazenda Pública, sofreu consideráveis alterações que merecem análise mais aprofundada.

Registre-se, inicialmente, de modo resumido, a evolução histórica do sistema de execução referida, para que se tenha uma visão compacta do seu funcionamento no ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Política no Império do Brasil e a Constituição de 1891 foram omissas no trato da questão. Essa posição constitucional gerou uma insegurança para a consumação do direito das partes, por haver criado situações instáveis quanto ao pagamento de quantias certas devidas pela Fazenda Pública, proporcionando a prática de advocacia administrativa e estabelecendo preferências subjugadas a interesses políticos, econômicos e familiares. É bem verdade que, na época, não havia sido firmado o princípio de obediência à legalidade dos atos administrativos, pelo que o Estado atuava sob forte influência pessoal dos seus dirigentes, em um campo largo de discricionariedade sem contornos definidos e sem responsabilidades maiores a serem assumidas.

Há, também, de se acentuar que a característica peculiar de inalienabilidade dos bens públicos só se tornou definitiva em nosso

* Trabalho elaborado em homenagem ao Prof. José Frederico Marques, a convite da Profª. Teresa Celina de Arruda Alvim Pinto.

ambiente jurídico, quando começou a vigorar o Código Civil brasileiro, ao definir no art. 67, que os bens públicos são inalienáveis e só perderão essa roupagem nos casos e forma que a lei prescrever. Da inalienabilidade, como é sabido, resultam duas outras conseqüências: a imprescritibilidade e a impenhorabilidade.

A partir dessa estabilidade conceitual, cessaram as tentativas processuais de penhora de bens públicos para o pagamento de quantias certas devidas pelo poder estatal. Continuaram, entretanto, vias de atendimentos às ordens judiciais em obediência a um sistema garantidor de inexistência de preferências e sem controle judicial, o que provocava distorções de várias naturezas que concorriam para a prática de muitos atos de imoralidade administrativa pública no Brasil.

A Constituição de 1934 foi quem introduziu no País o estilo do precatório requisitório, determinando, em seu art. 182, que:

Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais. Parágrafo único. Esses créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição de sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

O surgimento do precatório, na Carta de 1934, por se constituir em expediente processual pioneiro em nosso ordenamento jurídico, se revestiu de determinada timidez. A respeito, devem ser assinalados os aspectos seguintes: a) só se referiu aos pagamentos devidos pela Fazenda Federal, deixando, conseqüentemente, ao sabor das Constituições Estaduais os débitos dos Estados e dos Municípios; b) o total do crédito orçamentário destinado ao pagamento dos precatórios ficava a

critério do Poder Executivo Federal, o que, na prática, resultava em um controle direto do referido Poder sobre o quantitativo da dívida reconhecida pelo Poder Judiciário, causando, conseqüentemente, imensa demora na liquidação do processo executivo; c) o Presidente da Corte Suprema era a única autoridade judicial que tinha competência para expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito.

Um pequeno aperfeiçoamento do sistema ocorreu na Constituição de 1937, ao dispor no art. 95 que:

Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as precatórias e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim.

Em quase nada inovou quanto ao regramento disposto na Constituição anterior, salvo a mudança da denominação de precatórios para precatórias. No parágrafo único houve, contudo, um ligeiro avanço, no instante em que se considerou a necessidade das verbas orçamentárias e dos créditos para tal fim serem votados, o que aboliu a onipotência, em tal caso, do Poder Executivo. Assim dispunha o parágrafo único mencionado:

As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judiciária pela Fazenda Federal, serão consignados ao Poder Judiciário recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

Com a Constituição de 1946, art. 204, passaram a ser, também, protegidos os pagamentos exigidos da Fazenda Estadual ou Municipal. Continuou, entretanto, a técnica iniciada em 1934, quanto o total do débito ficava vinculado ao montante das dotações orçamentárias

e dos créditos extra-orçamentários abertos para tal fim. A técnica adotada impedia, conseqüentemente, a liquidação de todos os precatórios apresentados para o respectivo exercício, por remanescerem aqueles cujos valores não fossem alcançados pelos da dotação orçamentária ou dos créditos extra-orçamentários. Sendo da competência do Poder Executivo a proposta orçamentária e a de abertura de créditos extra-orçamentários, a liquidação de tais dívidas dependia da disponibilidade fixada pelo livre arbítrio do credor.

O Constituinte de 1967 aperfeiçoou a liquidação dos pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de decisão judicial, impondo a obrigatoriedade da inclusão no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária à extinção dos seus débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho de cada ano. Outrossim, outorgou competência ao Presidente do Tribunal que proferiu a decisão exequenda, determinar o pagamento. Assim registrou a Carta de 1967, emendada em 17.10.69, sobre o assunto:

Art. 117. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1.º de julho.

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

A Constituição de 1967, como visto, criou um dever para o Poder Executivo, representado pelo Presidente da República, pelo Governador do Estado-membro ou pelo Prefeito, conforme a situação. De igual modo para os titulares das autarquias federais, estaduais ou municipais. O dever da inclusão no orçamento de verba para o pagamento dos débitos constantes dos precatórios apresentados ao Presidente do Tribunal respectivo, até 1º de julho do ano da elaboração da proposta orçamentária para ter aplicação no exercício seguinte. Por sua vez, o Presidente do Tribunal estava obrigado a enviar ao Chefe do Poder Executivo correspondente, o valor da dotação orçamentária suficiente para a liquidação dos precatórios apresentados até 1º de julho, pois, somente o mencionado Poder Executivo tinha competência para a iniciativa das leis orçamentárias, leis essas que não podiam sofrer emendas visando aumento global da despesa de cada órgão, ou com o intuito de modificar o seu montante, natureza e objetivo.

Em síntese, esse foi o panorama jurídico processual vigente no Brasil, a respeito da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, até a promulgação da atual Constituição Federal, em 5.10.88.

2. A nova fisionomia constitucional da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública

A atual Constituição Federal cuida da matéria no art. 100, dizendo:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais,

apresentados até 1º de julho, data em que, terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 1º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

A nova sistematização constitucional imposta à matéria inovou nos seguintes aspectos:

a) o pagamento dos créditos de natureza alimentícia não estão sujeitos ao regime do precatório;

b) só se permite que os débitos da Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judicial, sejam consumados por meio de precatórios judiciais, impedindo, assim, a antecipação da execução pelo Poder Público, evitando-se, com tal modo de proceder, qualquer privilégio, salvo os créditos, de natureza alimentícia;

c) os valores dos precatórios serão em 1.º de julho, data máxima da sua apresentação, atualizados monetariamente;

d) não tornou exigível a ouvida do Chefe do Ministério Público em caso da quebra do direito de precedência, para que haja a efetividade do seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

Quanto aos demais elementos da referida entidade, guardou-se fidelidade à tradição, pela experiência já comprovada.

Fixadas as inovações agora vigorantes por força da Carta Magna, quanto à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, passa-se a uma análise detalhada de todas as camadas que integram tal

fase definitiva e de característica satisfativa do direito pretendido pela parte vencedora.

3. Execução contra a Fazenda Pública

O processo de execução é o meio do qual se socorre o credor, mediante intervenção judicial, para obter o necessário para a satisfação do seu débito. É um "poder", embora de natureza não estatal, que o direito processual atribui ao credor de agir sobre o patrimônio do devedor com a finalidade de satisfazer o interesse próprio reconhecido pela sentença. Daí a conclusão do Prof. Alfredo Buzaid: "o devedor obriga-se; seu patrimônio responde" (*Concurso de Credores*, São Paulo, Saraiva, 1952, p. 16).

O processo de execução comporta variados tipos procedimentais, dependendo do objeto da obrigação, ou seja, da prestação contida no título executivo. Em decorrência, o credor pode exigir do devedor uma prestação que consista na entrega de coisa, de fazer, de não fazer ou de pagar quantia certa em dinheiro. Esta última exigência prestacional é conhecida como execução genérica, por o credor se satisfazer com o pagamento da prestação em dinheiro e, se necessário para tanto alcançar, permitir a lei que o patrimônio do devedor seja agredido, coercitivamente, culminando com expropriação dos seus bens (CPC, arts. 647 e 708). As demais prestações são exigidas pela execução específica, ou *in natura*, quando ao credor será entregue exatamente aquilo que lhe é devido e não outra coisa em seu lugar, salvo situações excepcionais que determinam a conversão da obrigação judicialmente reconhecida em perdas e danos.

Tratando-se, porém, de execução por quantia certa, a Fazenda Pública, ao ser compelida a satisfazer o seu débito, não se sujeita ao procedimento comum da expropriação dos bens, com ressalva do seqüestro, em condições extravagantes. Esse privilégio resulta da natureza inalienável dos seus bens e da característica de que as relações

jurídicas entre o Estado e o particular se situam, em quase todos os momentos, no círculo do direito público, o que determina a compatibilização do cumprimento das obrigações patrimoniais da Fazenda Pública com as imposições do interesse coletivo.

O credor de quantia certa contra a Fazenda Pública tem de se curvar às funções que o Estado tem de atender, predominando, conforme Jellineck, citado por Lopes da Costa, in *Direito Processual Civil Brasileiro*, v. 4º/130, Rio, Konfino, 1947, três espécies de interesses solidários e inseparáveis: o do indivíduo, o da Nação e o da humanidade. Por visar a proteção de tais interesses, é que perdura a característica da inalienabilidade dos bens públicos, daí resultando a sua impenhorabilidade e a sua imprescritibilidade. Por se encontrar atento à referida proteção aos bens públicos, o Código de Processo Civil dispõe que o devedor responde para o cumprimento de sua obrigação, com todos os seus bens, presentes e futuros, salvo as restrições estabelecidas em lei. Aplica-se, assim, o art. 648 do CPC, em que se afirma não estarem sujeitos à execução os bens que a lei considera impenhoráveis ou inalienáveis, com o reforço do artigo seguinte (649, I) ao determinar que são absolutamente impenhoráveis os bens alienáveis.

A relação jurídica executiva existente entre o credor e a Fazenda Pública encontra-se envolvida por tais regramentos. Ela se desenvolve através de procedimentos especiais ditados, conforme visto, pela Constituição Federal, e complementados por regras do Código de Processo Civil, o que passa a ser agora objeto do nosso estudo.

4. Conceito de Fazenda Pública

A expressão Fazenda Pública tem sentido abrangente que faz compreender em seu contexto a União Federal, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, bem assim as respectivas autarquias. Não há, na doutrina e na jurisprudência, discrepância sobre a extensão conceitual afirmada. O suporte básico é a inexistência de distinção entre as pessoas

jurídicas de direito público, pelo que o conjunto de seus interesses financeiros e patrimoniais recebe tratamento uniforme.

Em razão de tal entendimento, o Código de Processo Civil quando faz incidir a imposição de suas regras a todas as pessoas jurídicas de direito público (federal, estadual ou municipal), trata-as, genericamente, de Fazenda Pública, a exemplificar o contido nos arts. 730 (regula a execução por quantia certa contra tais entidades), 1.172 (cuida da entrega ao respectivo dono ou legítimo possuidor de coisas vagas), 1.108 (determina a obrigatoriedade da Fazenda Pública ser ouvida nos casos em que tem interesse quando há procedimento especial de jurisdição voluntária), 941, § 2º (cientificação à Fazenda Pública nas ações de usucapião de terras particulares), 999, § 4º (citação no procedimento especial de inventário), 5.11 (dispensa de preparo para os recursos por ela interpostos), 197 (aplicação dos deveres dispostos nos arts. 195 e 196, do CPC, aos seus representantes em juízo, quando praticam atos com excesso de prazo), 1.206, II (dispensa do arbitramento do valor da responsabilidade nas hipotecas legais em seu favor, nas cauções prestadas pelos responsáveis), 240 (início da contagem de prazo contra ela), 1.145, § 2º e 1.155, parágrafo único (intervenção no procedimento que cuida da herança jacente), 988, IX (legitimidade para requerer inventário quando for presente o seu interesse) e 188 (prazo ampliado para contestar e recorrer).

Diferentemente, quando é da pretensão do mesmo diploma legal não impor regra geral a todas as pessoas jurídicas de direito público, adota a técnica de especificá-las, como é o caso dos arts. 488, parágrafo único (não se aplica a exigência do depósito em ação rescisória interposta pela União, Estado, Município e Ministério Público), 99, I (foro competente para as causas em que há intervenção da União), 475, II (duplo grau obrigatório de jurisdição para as sentenças proferidas contra a União,

Estados e Municípios) e 934, II (competência do Município para propor ação demolitória).

Do exposto, conclui-se que a expressão Fazenda Federal, Estadual e Municipal posta no art. 100, da CF em vigor, é de tal modo irradiativa que envolve a União, o Distrito Federal, os Estados, os Municípios e as respectivas autarquias. Não menciono os Territórios, em face dos mesmos serem partes integrantes da União e por esta representados.

5. Créditos de natureza alimentícia — Conceito

A Constituição de 1988, conforme já afirmado, exclui os créditos de natureza alimentícia do sistema precatorial. Em face de tal modificação inovadora, de profundo alcance social e de ter o mérito de corrigir desigualdades até então existentes quando a Fazenda Pública era devedora de quantia com tais características, há que se fixar, para efeito de melhor se aplicar o comando constitucional, o entendimento a respeito da natureza jurídica do crédito de natureza alimentícia, para tanto ajudando a construção doutrinária e jurisprudencial que sobre ele já se tem no nosso ordenamento jurídico.

A conceituação de crédito de natureza alimentícia pode ser vista de modo restrito e genérico. No campo do conceito restrito se considera toda prestação *in natura* ou em dinheiro que tenha como finalidade exclusiva assegurar ao alimentário o mínimo necessário ao seu sustento, habitação, vestuário, educação e saúde. A restrição aqui posta é influenciada pela origem latina da palavra "alimentos" (*alimentum*, de *alere*, que significa nutrir, e *mentum*, derivada de *munitum*, supino de *munio*, traduzido por fortalecer).

O conceito jurídico genérico representa a entidade como sendo a prestação em dinheiro fornecida por uma pessoa a outra, com o objetivo de atender às suas necessidades vitais (comida, bebida, habitação, lazer,

repouso, saúde, vestuário, educação, instrução etc), cujo *quantum* deve corresponder de modo total a tais utilidades, sem impossibilidade dos mesmos serem fornecidos em espécie.

O crédito de natureza alimentícia define-se, de modo muito nítido, por seu objeto em face de consistir em uma prestação nitidamente positiva com função de "fazer viver, permitir a subsistência e mais genericamente a existência normal do credor, considerado o sentido largo no qual convém entender a noção jurídica de alimentos" (expressão forte de Georges L. Pierre François, em monografia intitulada *La Notion de Deite de Valeur en Droit Civil — Essai d'une Théorie*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1975, p. 79, n. 98).

Torna-se, portanto, inegável que as prestações salariais (benefícios previdenciários, vencimentos dos servidores públicos, remuneração dos celetistas e vantagens acessórias) constituem, quando devidas, créditos de natureza alimentícia, excluídas, portanto, do formalismo do precatório requisitório, quando, em fase de execução, por aplicação do dispositivo constitucional já mencionado (art. 100), no pólo passivo se encontrar a Fazenda Pública.

Afirmando a natureza jurídica de tais créditos serem de natureza alimentícia, há o pronunciamento da 4ª Turma, do então egrégio TFR, na Ap. cível 30.171, acórdão de 18.5.77, relatado pelo Min. José Dantas, *in* DJ 20.4.78, p. 2.515, quando considerou extensiva a correção monetária a todos os benefícios previdenciários, em razão de sua feição alimentícia e salarial. De igual modo o fez a 4ª Câmara Civil do TJSP, ao fazer sentir ser jurisprudência tranqüila na Corte a aplicação da correção monetária "nas dívidas de valor, tais como as indenizações por atos ilícitos e as prestações salariais, de tipo alimentar" (Ap. cível 188.867, ac. un. de 18.2.71, rel. Des. Penido Bounier, *in* RDA 108/215-217).

Os honorários cobrados por profissionais possuem, também, o caráter alimentar, como é o caso dos pertencentes aos advogados, conforme registro feito por Theotonio Negrão, *in* nota ao art. 1º da Lei 6.899, de 8.4.81, p. 587, final, *Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor*, 18ª ed., Ed. RT.

Atenção destacada merece, em razão do tema abordado, a natureza jurídica dos vencimentos percebidos pelos servidores públicos, quer sujeitos ao regime estatutário, quer vinculados aos efeitos da Consolidação das Leis do Trabalho, em razão da maior incidência da cobrança de tais vantagens à Fazenda Pública, gerando, em linha direta, questionamento mais constante.

O caráter alimentício dos vencimentos do servidor público vem sendo acolhido desde o Direito luso-brasileiro até os dias de hoje, em nosso sistema de direito positivo. Nas Ordenações Filipinas, Livro IV, Título 55, constava que "os assentamentos del Rey", isto é, na palavra do comentador, "as mercês de dinheiro que o Rei fazia aos Fidalgos, que andavam escriptos em seus livros" não podiam "ser apenhados, nem obrigados". Idêntica determinação registrou o Regulamento 737, de 1850: "Não podem ser absolutamente penhorados os bens seguintes: os ordenados e vencimentos dos magistrados e empregados públicos" (art. 529, § 2º).

Igual pensamento desenvolveu-se na Alemanha, o que levou Laband, em sua obra *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, tradução francesa, 1901, v. II/208, a afirmar: "... o que importa, ao contrário, é que o soldo constitui "manutenção alimentar", conforme a situação do titular".

Passo diferente não tomou D'Alessio, fazendo ressoar na Itália, ao publicar *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, 4ª ed., v. I/599 e 600, 1949, o pensamento abaixo:

Tendo a obrigação de consagrar toda a atividade ao cargo e unicamente ao cargo, devem os funcionários pelo exercício dessa mesma atividade receber um equivalente tal que lhes permita a existência, e uma existência, conforme as próprias exigências da função pública a ser desempenhada. Justamente por isso é que se atribui ao estipêndio um caráter alimentar.

Essa doutrina contou com maior número de adeptos, entre os quais Waline que, em seu *Traité Élémentaire*, 6ª ed., 1952, p. 36, na defesa da tese, afirmou:

Remunera-se o funcionário para permitir-lhe que viva para assegurar-lhe o nível de vida compatível com sua posição social, mediante o que, assegurado teoricamente com uma existência material digna, deve consagrar seu tempo e capacidade ao Estado, sem medir esforços proporcionais ao que recebe.

O substrato da tese alimentar consiste em negar aos vencimentos a conotação de simples retribuição pelos serviços prestados por parte dos servidores públicos. Destina-se, preponderantemente, a garantir a subsistência do servidor e da sua família, pelo que se consolida a natureza jurídica aqui afirmada.

O Direito português, conforme se deduz dos ensinamentos de Marcelo Caetano (*Manual de Direito Administrativo*, 1951, p. 166), acolhe a posição do vencimento ter caráter alimentar. Resulta, de tal posição, conforme entende o Professor referido, as conseqüências abaixo apontadas: a) a reposição de vencimento não deve ser ordenada senão quando se possa provar ou presumir má-fé do funcionário em recebê-lo ilegalmente ou quando se trate da parte destinada a fins alimentares; e b) o vencimento só é penhorável em processo civil até um terço (Código de Processo Civil português da época, art. 822, n. 14), salvo para pagamento de comedorias ou de gêneros fornecidos para alimentação do executado, seus ascendentes e descendentes, em que a penhora pode ir até metade (Código citado, art. 822, § 4º). Advirta-se que, como é conhecido, os vencimentos são absolutamente impenhoráveis em nosso sistema

processual, reflexos da aplicação de sua natureza jurídica como sendo de caráter alimentar, sem qualquer restrição.

A teoria apontada a respeito de vencimento ou vencimentos do servidor público em nosso Direito Positivo e jurisprudencial pousou de modo incontroverso. Tanto assim o é que Themístocles Cavalcanti, em sua obra *Tratado de Direito Administrativo*, Forense, p. 286, assinalou a respeito:

A definição estatutária, é simplesmente formal, subordinada a uma determinação legal, variável de acordo com a natureza do cargo. Isso quer dizer que o conceito ou definição geral de vencimento ou a remuneração como "a retribuição pelo efetivo exercício do cargo... não desnatura o caráter alimentar do vencimento em nosso Direito.

Hely Lopes Meirelles destaca, de modo incisivo, a característica aqui apontada da entidade jurídica em exame, com a afirmação de que:

A natureza alimentar dos vencimentos não permite sejam eles retidos pela administração, nem admite arresto, seqüestro ou penhora, consoante dispõe o art. 649, IV, do CPC, a que fazem remissão os arts. 821 e 833 do mesmo diploma legal, relativamente ao arresto e ao seqüestro (*Direito Administrativo Brasileiro*, 10^a ed., atualizada. RT, p. 398).

Luciano Benévolo de Andrade, in *Curso Moderno de Direito Administrativo*, Saraiva, 1975, pp. 155 e 156, dissertou sobre a natureza jurídica dos vencimentos dos servidores públicos, concluindo assim:

O trabalho é o mais valioso e, para a quase totalidade dos homens, o único meio de subsistência. Tirante os casos de recreação, dos *hobbies* e das ocupações diletantes ou terapêuticas, ninguém despense suas energias à toa. Fá-lo para obter satisfação de suas necessidades básicas, vitais, ou, saturadas estas, outras que se lhes acrescem hedonisticamente. Ao dedicar seu esforço profissional ao Estado, o indivíduo age preponderantemente com esta intenção. Portanto, nada mais lógico do que conferir ao estipêndio natureza alimentar.

De modo diferente não se pronunciou Nelson Schiesari, in *Direito Administrativo*, Hemeron Editora S/A, a 1975, p. 182:

É pacífico hoje que o estipêndio ou remuneração do servidor reveste-se de caráter alimentar, razão pela qual recebe proteção especial.

Henrique de Carvalho Simas, in *Manual Elementar do Direito Administrativo*, Freitas Bastos, 1974, p. 469, registra que:

Com referência à natureza do vencimento, discutem os autores se é, simplesmente, uma prestação alimentar ou se corresponde à retribuição pelo trabalho prestado, variando de acordo com o grau de responsabilidade ou de conhecimentos exigidos para o exercício do cargo. A melhor posição considera o vencimento simultaneamente de natureza alimentar e retributiva, à altura das tarefas desempenhadas.

Há de se salientar que a corrente que aponta a natureza jurídica do vencimento do servidor público como de natureza alimentar sofreu contestação por parte minoritária de doutrinadores. No Brasil, aponta-se Tito Prates Fonseca, argumentando que o Estado não está obrigado a alimentar o empregado, e, se assim o fora, os estipêndios deveriam ser fixados em função dos membros da família do trabalhador, o que seria um contra-senso (citação feita por Luciano Benévolo de Andrade, em obra e página já referidas).

Otto Mayer e Seydel combateram, também, a característica alimentar dos vencimentos do servidor público, por entenderem como sendo simples retribuição ou indenização pelo serviço prestado, conforme registro de A. A. Contreiras de Carvalho, p. 360, in *Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado*, Freitas Bastos, 1957; idem de Cretella Júnior, p. 329, *Tratado de Direito Administrativo*, v. IV, Forense. A teoria da contraprestação foi aceita, na França, em razão da autoridade de Maurice Hauriou que só na 11ª edição do seu *Précis de Droit Administratif*

et de Droit Public, em 1927, formulou a definição de vencimentos, denominando-os de estipêndios.

Como visto, os débitos resultantes de vantagens funcionais (vencimentos, quinquênios, gratificações, adicionais etc) são considerados de natureza alimentícia, por considerável maioria da doutrina estrangeira e nacional, excluídos, portanto, quando exigidos da Fazenda Pública, do procedimento fixado para o precatório requisitório, por determinação da Constituição (art. 100).

6. Execução contra a Fazenda Pública dos créditos de natureza alimentícia — Procedimento

Afastada a forma procedimental do precatório requisitório para o pagamento dos débitos de tal natureza, há de se aplicar, no particular, as regras existentes na legislação formal infraconstitucional.

Considere-se que a execução de tal crédito, mesmo contra a Fazenda Pública, não deixa de ser uma relação de direito processual, como o é a desenvolvida contra o particular. Assim sendo, não cabe mais ao juiz julgar a natureza do direito material discutido e sim, cumprindo o preceito legal, realizar as atividades decorrentes do título executivo, satisfazendo o direito do exeqüente.

O rito procedimental para fazer entrega ao credor da prestação jurisdicional permanece regulado pelas normas atualmente vigentes no Código de Processo Civil, pelo que se afasta qualquer possibilidade de serem penhorados bens da Fazenda Pública. O credor, só pelo fato de não se encontrar sujeito à exigibilidade do precatório requisitório, por força constitucional, não adquiriu o direito de descaracterizar a impenhorabilidade dos bens públicos. Isso não quer dizer, por outro lado, que não há caminhos processuais para se alcançar a consumação da execução, por inexistência de meios disponíveis e eficazes. Pelo contrário.

O crédito de natureza alimentícia, após devidamente apurado, isto é, liquidado por artigos, por cálculos ou por arbitramento, com sentença transita em julgado, passa a se constituir de quantia certa e com condições de ser exigido do devedor solvente. Daí a aplicação ao mesmo do art. 646 do CPC: "A execução por quantia certa tem por objetivo expropriar bens do devedor, a fim de satisfazer o direito do credor (art. 591)". Por expropriação, entende-se a alienação de bens do devedor para o patrimônio do credor (art. 647, I, do CPC). Tratando-se da Fazenda Pública, esta será citada para opor embargos no prazo de 10 dias (art. 730 do CPC). Se tais embargos forem apresentados, passa-se aos demais atos necessários ao seu julgamento (arts. 736 e ss. do CPC) até alcançar a fase final. Considerados improcedentes ou procedentes em parte, por decisão definitiva, o juiz requisitará o pagamento ao ordenador de despesa competente da repartição junto a qual está subordinado o servidor. Em caso de pensão paga diretamente pelo Tesouro Nacional, a requisição deverá ser dirigida ao Delegado da Fazenda Nacional no Estado. Do mesmo modo proceder-se-á, em 10 dias, a contar da citação, embargos não forem interpostos.

Em que prazo deverá o ordenador da despesa cumprir a decisão? Não há, em nosso sistema processual civil, regras específicas para tal tipo de execução. Tal decorre da nova fisionomia instalada pela Constituição Federal, o que exigirá, com certeza, legislação apropriada. Por assim ser, deve o juiz atuar como se legislador fosse, não é só porque o art. 100 da CF é de aplicabilidade imediata, mas, também, por lhe permitir, quando essa situação lacunosa ocorre, o art. 126 do CPC, em combinação com o art. 4º da LICC. O referido dispositivo processual determina que:

O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito".

Na espécie enfocada, deve o juiz, por interpretação analógica, adotar as regras dispostas no Código de Processo Civil que conduzam a satisfação do julgado. Assim, o cumprimento da decisão pelo ordenador da despesa devesse concretizar em prazo razoável, assinalado pela autoridade judiciária, da mesma forma que o faz quando da execução da obrigação de fazer (art. 632 do CPC). O ordenador da despesa, no prazo fixado, que deve ser suficiente para o atendimento da medida, adotará as providências cabíveis para atender à execução, utilizando-se, para tanto, da dotação orçamentária destinada ao pagamento do pessoal, no exercício em que a obrigação tornou-se exigível. Saliente-se que não há de ser adotado qualquer procedimento semelhante ao do precatório requisitório, como p. ex., o da requisição do pagamento por intermédio do Presidente do Tribunal, a obediência à ordem de sua apresentação e à conta do respectivo crédito. O crédito é o existente na rubrica de pessoal para o exercício em curso, efetuando-se o pagamento como se vencimentos normais fossem, sem, também, ser necessário, pedido de crédito especial para tal fim.

Há de se fazer cumprir, na espécie, o dispositivo constitucional que não estabeleceu qualquer restrição ao pagamento dos créditos de natureza alimentícia por parte da Fazenda Pública. Em consequência, ilegal será a resistência oferecida pela autoridade competente (o ordenador da despesa) que não liberar os valores devidos, após empenhá-los, no prazo exigido pelo juiz. Caso ocorra a preterição do direito do exeqüente, deve o juiz, depois de ouvido o Ministério Público, ordenar o seqüestro de quantia necessária para satisfazer o débito, bloqueando a conta bancária do órgão respectivo e expedindo o respectivo alvará. O seqüestro deverá recair em dotação orçamentária destinada de modo global sob a rubrica de pagamento do pessoal. Em nenhuma hipótese a execução do crédito de natureza alimentícia depende da dotação orçamentária que atenderá os pedidos para pagamento das condenações judiciais sujeitas ao precatório requisitório e colocadas à disposição do

Presidente do Tribunal competente. Se assim não se pensar, não se está cumprindo o preceito constitucional e a vontade do legislador constituinte, negando-se ao exequente o direito subjetivo de ver o seu crédito liquidado sem a demora prejudicial do precatório.

A sentença que condenou a Fazenda Pública a pagar crédito da natureza aqui exposta é, essencialmente, condenatória, comportando, assim, possibilidade absoluta de execução fora do privilégio do precatório, tudo por força da exceção posta no art. 100 da CF.

O não cumprimento da ordem emanada pelo juiz da execução, no prazo determinado, além de permitir o seqüestro de quantia necessária à satisfação do julgado, pode conduzir a apuração da responsabilidade penal do agente administrativo competente para ordenar a despesa, em caso de atuação dolosa, ou até mesmo a prática do crime de responsabilidade, dependendo da autoridade que praticar o impedimento ou frustração do pagamento determinado pela sentença judiciária, a teor do que especifica a Lei 1.079, de 10.4.50, art. 12,4. Em casos mais graves, há condição de haver intervenção nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios, desde que se configurem as hipóteses previstas nos arts. 34, VI e 35, IV, da CF, respectivamente.

Em síntese, a liquidação da conta judicial deve se efetuar, simplesmente, com a implantação do pagamento dos valores devidos e reconhecidos pela sentença trântita em julgado na folha de pagamento, por conta da dotação orçamentária normal destinada ao pagamento de pessoal.